

	Centavos de US\$ por libra
Noviembre 12.....	87,00
Noviembre 13.....	86,75
Noviembre 14.....	87,50
Noviembre 17.....	87,50
Noviembre 18.....	88,00
Noviembre 19.....	88,00
Noviembre 20.....	88,75
Noviembre 21.....	89,50
Noviembre 24.....	89,25
Noviembre 25.....	89,25
Noviembre 26.....	89,50
Noviembre 28.....	90,00
Promedio del mes	88,03
Promedio del mes anterior.....	90,30
Diferencia	-2,27 (-2,5%)

c) Exportaciones de café colombiano

Cuadro comparativo y participación porcentual

Mes de noviembre					
(Sacos de 60 kilogramos)					
	1974	%	1975	%	Diferencia
Estados Unidos..	150.889	28.4	310.429	49.3	+ 159.540
Europa	364.423	68.8	302.904	48.1	- 61.519
Otros	16.051	3.0	16.660	2.6	+ 609
Total	531.363	100.0	629.993	100.0	+ 98.630

Acumulado enero-noviembre					
	1974	%	1975	%	Diferencia
Estados Unidos..	2.411.353	38.9	3.005.543	41.3	+ 594.190
Europa	3.381.020	54.7	3.874.147	53.2	+ 493.127
Otros	392.964	6.4	403.784	5.5	+ 10.820
Total	6.185.337	100.0	7.283.474	100.0	+1.098.137

ORIGEN Y TRAMITE DE LAS LEYES

POR FRANCISCO A. SANCHEZ H. *

1 INTRODUCCION

El presente estudio contiene un somero análisis de las principales normas constitucionales, leyes y decretos sobre la formación de las leyes, con un enfoque eminentemente práctico y de fácil comprensión que permite prestar un servicio de consulta en forma rápida, eficaz y completa sobre el proceso evolutivo de una ley, desde su origen hasta su promulgación, como también las materias que a cada una de las comisiones del Congreso le corresponde estudiar y analizar, el número de miembros que las conforman y los debates que se dan en cada cámara para la aprobación de un proyecto de ley o de un proyecto de acto legislativo. Finalmente, se dan algunas nociones básicas sobre la naturaleza, contenido, alcance de las leyes y demás actos administrativos.

2 EL CONGRESO

El Congreso es la rama legislativa del poder público y lo forman el Senado y la Cámara de Representantes, o sea, que en Colombia opera el sistema bicameral. Corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejerce las atribuciones, facultades y funciones que la Constitución Nacional le señala.

"Las cámaras legislativas se reunirán ordinariamente, por derecho propio, el 20 de julio de cada año en la capital de la República. Si por cualquier causa no pudieren hacerlo en la fecha indicada, se reunirán tan pronto como fuere posible dentro del año. Las sesiones ordinarias del Congreso durarán ciento cincuenta días. También se reunirá el Congreso por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este señale, en sesiones extraordinarias. En este caso no podrá ocuparse sino de los negocios que el Gobierno someta a su consideración".

"Las cámaras se abrirán y clausurarán pública y simultáneamente".

"Las cámaras no podrán abrir sus sesiones ni deliberar, con menos de una tercera parte de sus miembros. El Presidente de la República en persona, o por medio de los ministros, abrirá y cerrará las cámaras. Esta ceremonia no es esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones".

"El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para dar posesión al Presidente de la República y para elegir designados".

* Abogado de la División Jurídica del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República.

2.1 Origen de las leyes

De acuerdo con lo preceptuado en el inciso 1 del artículo 79 de la Constitución Nacional, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los ministros del despacho. Por consiguiente, la **iniciativa** para la formación de las leyes radica en los miembros de las dos cámaras (representantes y senadores), como también en el Gobierno a través de los ministros del despacho. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 76 de la Constitución Nacional, en las siguientes materias la iniciativa le corresponde únicamente al Gobierno:

“3. Dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional”.

“4. Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”. Respecto a este ordinal 4, el artículo 80 de la Carta establece una **comisión especial permanente** (Comisión del Plan), encargada de dar primer debate a los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas que presente el Gobierno, a más de vigilar la ejecución de los mismos, así como la evolución del gasto público”.

“9. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales”.

“22. Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar sus servicios; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”.

Estos ordinales, como también las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a esta, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, solo podrán ser dictadas o reformadas a **iniciativa del Gobierno**. Pero respecto a las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76, (“fomentar las

empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes”) y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán **libre iniciativa** los miembros del Congreso.

2.2 Clases de comisiones

De acuerdo con la Constitución Nacional y la ley, las principales comisiones del Congreso son: constitucionales permanentes; legales reglamentarias; interparlamentaria de crédito público; legal de cuentas y accidentales.

Comisiones constitucionales permanentes. Tanto el Senado como la Cámara, en la semana siguiente a su instalación, eligen para períodos no menores de dos años comisiones permanentes que tramitan en primer debate los proyectos de ley. Los miembros que conforman estas comisiones son elegidos a través del sistema de cuociente electoral, previa inscripción de listas de los respectivos representantes y senadores. La designación de este cargo es de forzosa aceptación.

Una vez instaladas las comisiones por el presidente del Senado y de la Cámara, cada comisión elegirá por mayoría absoluta de los individuos que la forman un presidente, un vicepresidente y un secretario, pudiendo desempeñar este último cargo cualquiera otra persona que no requiere necesariamente tener esa investidura o calidad especial de representante o senador. Dicho funcionario durará en el ejercicio de su cargo por el término de un año y podrá ser reelegido indefinidamente, y removido por los votos de la mayoría absoluta de los miembros de ella, en caso de mal desempeño de sus funciones.

El número de comisiones, el de sus miembros y las materias que cada una debe conocer los determina la ley, salvo lo especialmente previsto por la Constitución Nacional para la comisión del plan.

En el Senado y en la Cámara funcionan las siguientes comisiones, cuya competencia se determina así:

Primera. De asuntos constitucionales. Está compuesta de diecinueve miembros en el Senado y de treinta y tres en la Cámara. Le corresponde conocer de: reformas constitucionales, reglamento del Congreso y de las cámaras, división territorial, régimen político y municipal, policía, expedición y modificación de códigos en todos los ramos de la legislación, excepto aquellos que se refieren a materias específicas adscritas a otra comisión.

Segunda. De asuntos internacionales y militares. Está compuesta de diez miembros en el Senado y

de veinte en la Cámara. Le corresponde conocer de: relaciones exteriores, defensa nacional, honores, ascensos militares y legislación sobre servicio militar.

Tercera. De asuntos económicos. Está compuesta de diecinueve miembros en el Senado y de treinta y tres en la Cámara. Le corresponde conocer de: hacienda, crédito público, impuestos, economía nacional, minas y petróleos, fomento, bancos, seguros y régimen de la tierra en agricultura y ganadería.

Cuarta. De presupuesto. Está compuesta en el Senado por veinticuatro miembros y en la Cámara por cuarenta y ocho. Conoce de: presupuesto y normas para su formación, asignaciones civiles, pensiones, prestaciones y recompensas para los servidores públicos y apropiaciones.

Observación. Tanto el presidente de la comisión tercera del Senado como el de la Cámara, tienen voz en las deliberaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, cuando se discutan los planes específicos de inversión con base en recursos de crédito o de ayuda externa y velan especialmente porque se cumpla la distribución equitativa de tales recursos entre todas las regiones del país.

Quinta. De educación. Está compuesta de diez miembros en el Senado y de veinte en la Cámara. Conoce de: educación, salud pública, vivienda y calamidades públicas.

Sexta. De obras públicas y transportes. Está compuesta de diez miembros en el Senado y de dieciséis en la Cámara. Conoce de: obras públicas, transportes, comunicaciones, tarifas y servicios públicos.

Séptima. De asuntos laborales. Está compuesta de diez miembros en el Senado y de catorce en la Cámara. Conoce de: trabajo, previsión, asistencia social, pensiones, prestaciones y recompensas de los trabajadores, cooperativas, carreras administrativas y servicio civil.

Octava. De institutos descentralizados. Compuesta de diez miembros en el Senado y de quince en la Cámara. Conoce de: proyectos de ley que creen, supriman o reformen establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del Estado; estudia sus presupuestos y funcionamiento; presenta al Congreso y al Gobierno informes con relación a ellos, formulando las observaciones a que haya lugar y prepara los proyectos de ley que se consideren necesarios para la mejor marcha de estas entidades.

Estas comisiones tienen un período de sesiones ordinarias de ciento cincuenta días; sin embargo, tanto el Gobierno como el Senado y la Cámara pueden disponer que cualquiera de estas comisiones permanentes sesione durante el período de receso del Congreso con el fin de realizar los estudios que

la corporación respectiva determine, preparar los proyectos que las cámaras les encomienden y debatir los asuntos pendientes de la legislatura anterior.

Comisión especial permanente. De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Nacional, habrá una comisión especial permanente, más generalmente denominada "comisión del plan", encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4 del artículo 76 de la Constitución Nacional, como son los de planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas que presente el Gobierno, como también la de vigilar la ejecución de los mismos y la evolución del gasto público. Esta comisión debe elegir de su seno tres senadores y tres representantes para que concurren, con carácter informativo, con voz pero sin voto, a los organismos nacionales encargados de preparar los planes de desarrollo económico y social. Hay también un organismo asesor de la "comisión del plan", encargado de prestar asistencia técnica para el análisis y evaluación del mismo y la elaboración de los estudios de factibilidad. Este organismo está compuesto de un ingeniero civil, un arquitecto urbanista, un ingeniero agrónomo, un abogado experto en materia administrativa, dos economistas planificadores, un geógrafo, dos expertos en estadística, un sociólogo y dos expertos en ciencias actuariales.

En el primer debate de los proyectos de ley sobre las materias que competen a esta comisión, cualquier miembro de las cámaras podrá presentar la propuesta de que una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluidos en los planes y programas. La propuesta deberá ser estudiada por el organismo asesor que allegará su concepto a la respectiva comisión, para que esta, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, determine si acoge o no la modificación. Con todo, si el Gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la comisión insistiere, el Gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

La "comisión del plan" tiene cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en que le sean presentados por el Gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara o transcurrido el término señalado sin que hubiera decidido, pasará

ipso-facto al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley.

Comisiones legales reglamentarias. Las comisiones legales reglamentarias que corresponde elegir a cada cámara, son: la de la mesa, la de justicia interior, la de credenciales, la de acusación en la Cámara de Representantes y la comisión especial de justicia del Senado o comisión instructora.

Comisión de la mesa. En cada cámara habrá una comisión de la mesa, conformada por un presidente y los vicepresidentes primero y segundo del Senado y de la Cámara, y será secretario de la comisión el de la respectiva cámara.

Las funciones de la comisión de la mesa consisten en coordinar las labores de la respectiva cámara y velar por su ordenado y eficaz funcionamiento; exigir de las comisiones el normal desarrollo de las funciones a ellas encomendadas; presidir las sesiones plenarias de la cámara respectiva y elaborar el orden del día para las mismas; representar a la cámara correspondiente ante las otras ramas del poder público y en todos los actos públicos o privados donde su presencia sea requerida o necesaria; elaborar conforme a las leyes preexistentes y en asocio de la comisión de la mesa de la otra cámara, el proyecto de ley de apropiaciones anuales para el funcionamiento del Congreso; nombrar y remover los empleados para el servicio de la cámara respectiva que la ley haya creado y cuya designación no corresponda a dicha cámara en pleno, o a las comisiones. En la designación se dará representación proporcional a los partidos y a las diversas secciones del país; dictar el reglamento de trabajo de los empleados de la cámara correspondiente y velar por su cumplimiento; nombrar las comisiones accidentales cuya designación le corresponda y dirigir la policía interior de cada cámara.

Comisión de justicia interior. En cada cámara habrá una comisión de justicia interior compuesta por seis miembros. Son atribuciones de las comisiones de justicia interior de cada una de las cámaras, las siguientes: emitir conceptos sobre la suspensión en el derecho de intervenir en los debates, impuesta a un miembro de la respectiva cámara por violación al reglamento, desórdenes, faltas al debido respeto a la corporación, a los demás congresistas, a los ministros o funcionarios, cuando la suspensión sea por más de un día; esclarecer los desórdenes e irrespetos que cometan dentro del recinto de cada cámara, individuos distintos a los miembros de la corporación y proponer la aplicación de las sanciones correspondientes, sin perjuicio

de la acción penal ordinaria que pueda proceder en caso de delitos.

Comisión de credenciales. En cada cámara habrá una comisión de credenciales, compuesta por seis miembros, encargada de informar a la comisión de la mesa sobre si los miembros de la cámara respectiva han acreditado debidamente su condición de tales.

Comisión de acusación en la Cámara de Representantes. Habrá en la Cámara de Representantes una comisión de acusaciones compuesta por diez de sus integrantes. Son funciones de la comisión de acusación: inquirir sobre el fundamento de las quejas y denuncias que ante la Cámara se presenten contra el Presidente de la República, los ministros del despacho, el Procurador General de la Nación, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado; informar a la Cámara sobre si hay o no mérito para formular acusación ante el Senado en los casos anteriores; rendir informe motivado a la corporación sobre si debe procederse o no al levantamiento de la inmunidad parlamentaria, en el caso del artículo 107 de la Constitución Nacional, el cual reza que "ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la cámara a que pertenezca, durante el período de las sesiones, cuarenta días antes y veinte después de estas. En caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente y será puesto inmediatamente a disposición de la cámara respectiva".

Comisión especial de justicia del Senado, o comisión instructora. Habrá en el Senado de la República una comisión especial de justicia o comisión instructora, compuesta por seis miembros de esta corporación. Las atribuciones de esta comisión consisten en presentar un informe motivado con el proyecto de resolución que deba adoptarse, en el caso de que la Cámara de Representantes haga uso de la función señalada en el artículo 102 de la Constitución Nacional, ordinal cuatro (4), que dice: "Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales, al Presidente de la República, a los ministros del despacho, al Procurador General de la Nación, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso, por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos". Instruir el proceso correspondiente, si es del caso. Presentar el proyecto de resolución que deba pronunciarse. Rendir informe motivado a la corporación sobre si debe procederse o no al levantamiento de la inmunidad

parlamentaria en el caso del artículo 107 de la Constitución Nacional.

Comisión interparlamentaria de crédito público.

Esta comisión está constituida por dos senadores y dos representantes elegidos respectivamente por las comisiones tercera del Senado y de la Cámara. Las funciones de esta comisión consisten en: asesorar al Gobierno en los contratos de empréstitos externos que celebre o garantice. El concepto de la comisión no obliga al Gobierno, salvo en los casos que más adelante se enumeran; dar cuenta al Congreso, por intermedio de las comisiones tercera del Senado y Cámara, cuando a su juicio el Gobierno esté comprometiendo la capacidad del país para atender el servicio de la deuda exterior más allá de límites razonables, o cuando las condiciones de los empréstitos resulten gravosas o inaceptables para el país, a fin de que se tomen los correctivos necesarios, y también expresarlo formalmente al Gobierno; dar concepto desfavorable cuando el Gobierno celebre o garantice contratos de crédito externo careciendo de los correspondientes recursos internos sanos en moneda colombiana, necesarios para complementar los gastos en dólares. Entendiéndose por recursos internos sanos aquellos que no sean inflacionarios por sí solos. Este concepto obliga al Gobierno, y en consecuencia la respectiva operación crediticia no podrá celebrarse mientras subsistan estas circunstancias. Igualmente, dar concepto al Gobierno para que pueda garantizar o contratar empréstitos externos de proveedores a plazo menor de cinco años, excepcionalmente, y por causas plenamente identificadas. El concepto desfavorable obliga al Gobierno. El Gobierno enviará cada tres meses a esta comisión informes por escrito que deberán contener una relación pormenorizada de los empréstitos contratados y del estado de la deuda pública interna y externa.

Comisión legal de cuentas. En desarrollo del numeral 3 del artículo 102 de la Constitución Nacional, el cual le da atribuciones especiales a la Cámara de Representantes para "examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor", se creó en la Ley 20 de 1975, orgánica de la Contraloría, la "comisión legal de cuentas", de carácter permanente, encargada de examinar y proponer a consideración de la Cámara el fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República. Esta comisión estará integrada por nueve miembros elegidos por la Cámara de Representantes por el sistema de cuociente electoral, para períodos de dos

años contados desde el comienzo de la legislatura para la cual hubieren sido elegidos sus integrantes.

La comisión elegirá sus propios dignatarios, así como el personal técnico y auxiliar que requiera para el cumplimiento de sus funciones, según la estructura, las categorías de empleo y la escala salarial, que a propuesta de la comisión apruebe la Cámara. Los técnicos al servicio de la comisión serán profesionales titulados en sus respectivas profesiones, y ni estos ni los auxiliares podrán ser parientes de los miembros de la Cámara, en segundo grado de afinidad o cuarto civil de consanguinidad.

La comisión se reunirá por convocatoria de su presidente.

La cuenta general del presupuesto y el tesoro contiene, en síntesis, los siguientes aspectos: 1) Estados detallados de los reconocimientos de las rentas y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio correspondiente. 2) Resultados detallados para cada entidad de la ejecución de la ley de apropiaciones. 3) Estado comparativo de las rentas y recursos de capital y los gastos y reservas presupuestados para el año fiscal correspondiente. 4) Estado de la deuda pública nacional al finalizar el año fiscal (deuda interna y externa). Empréstitos y sus servicios. 5) Balance de la Nación, según métodos de contabilidad prescritos por la Contraloría General de la República. 6) Relación detallada de los gastos pagados durante el año fiscal, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior. 7) Recomendaciones del Contralor General de la República sobre la expresada cuenta general.

La comisión prepara el proyecto de resolución de fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y del tesoro para la aprobación de la Cámara de Representantes y elige el auditor interno de la Contraloría General de la República.

Comisiones accidentales. Las comisiones accidentales, cuya designación corresponde al presidente de cada cámara, son: las que se designan para llevar mensajes orales o escritos a la otra cámara, o a funcionarios de otra rama del poder público, o a personas o entidades de derecho público o privado; las que se nombran para la elaboración o estudio de los proyectos de ley, las que hacen el escrutinio de las votaciones, las que las cámaras o las comisiones designan para allegar informes sobre asuntos de interés público, las que se nombran para representar a las cámaras en actos o certámenes oficiales o privados dentro del país, o ante parlamentos u organismos de otras naciones, y las demás cuya necesidad ocurra.

Al hacer la designación de una comisión accidental se señalarán en forma precisa las funciones de

la misma y se fijará el término en que deba cumplir la misión que se le encomiende.

2.3 Presentación del proyecto de ley y publicación en los Anales del Congreso

Todos los proyectos de ley serán presentados con su correspondiente exposición de motivos, por duplicado, al secretario de la respectiva cámara, quien dejará testimonio de su recibo, los radicará bajo el número correspondiente de acuerdo con el orden de recepción, y da curso al presidente para que este proceda a repartir el proyecto a la comisión respectiva. El secretario dará cuenta en cada sesión plenaria acerca de los proyectos que le han sido presentados e informará a qué comisión han sido transmitidos por el presidente de la respectiva cámara. Los proyectos y su exposición de motivos son publicados en los Anales del Congreso al día siguiente de su presentación.

2.4 Adopción del proyecto por la comisión

Cumplido el requisito de la publicación y recibido el proyecto por la comisión, esta decidirá por mayoría absoluta de votos de quienes la integran, si requiere ser previamente **adoptado**, por tratarse de algunas de las materias contempladas en los ordinales 2, 3, 4 y 5 del artículo 76 de la Constitución Nacional, que, en su orden, se refieren a la expedición de códigos, a las normas orgánicas sobre el presupuesto nacional, a los planes y programas de desarrollo económico y social y a la modificación de la división general del territorio.

Si se decide que el proyecto requiere de adopción previa, el presidente de la comisión designará un ponente, quien en el plazo que se le señale propondrá su **adopción** o su rechazo. El ponente anunciará en sesión pública de la respectiva cámara que ha rendido el informe, entregando copia a la secretaría para que se publique en los Anales del día siguiente. Si la comisión lo rechazare, será devuelto al secretario de la respectiva cámara para que lo archive. Si es **adoptado**, el presidente designa un nuevo ponente para que el proyecto siga el trámite ordinario.

Si el proyecto no requiere adopción, el presidente nombra un ponente para que lo estudie, rinda informe y proponga a la comisión la aprobación con modificaciones o sin ellas, o el rechazo del proyecto; este informe será publicado en los Anales.

3 DEBATES DEL PROYECTO DE LEY

3.1 Primer debate

Leído el informe del ponente se pondrá en consideración la proposición con que debe **terminar**, que

no podrá ser otra que la solicitud de que se le dé primer debate, o que se suspenda temporal o indefinidamente, o que se archive el proyecto.

Si la comisión resuelve discutir el proyecto en primer debate, el ponente, si lo desea, podrá señalar las cuestiones fundamentales del proyecto, sobre las cuales es conveniente que la comisión decida en primer término. Resueltas las cuestiones fundamentales, se discutirá el proyecto, artículo por artículo, y aun inciso por inciso, si así fuere solicitado por alguno de los miembros de la comisión.

3.2 Modificaciones al proyecto

Al discutirse cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que propongan los ministros o los miembros de la cámara respectiva, pertenezcan o no a la comisión. En la misma discusión se concederá la palabra a los ministros del despacho y a los miembros de la comisión, y luego a los miembros de la respectiva cámara que no pertenezcan a la comisión. Respecto de cada cuestión esencial propuesta por el ponente, o de cada artículo, ningún orador podrá hablar por más de dos veces.

Las comisiones pueden recibir en audiencia extraordinaria a personas o corporaciones que tengan interés en hacer valer sus opiniones sobre los negocios que sean materia de estudio. Durante las audiencias no podrá ser votada ninguna cuestión.

Cerrado el debate y aprobado el proyecto, pasará de nuevo al respectivo ponente, o a uno distinto en caso de grave disenso suyo, para que lo revise, ordene las modificaciones y redacte el informe que la comisión debe rendir a la Cámara para el segundo debate. Este informe será suscrito por el ponente y autorizado con las firmas del presidente y vicepresidente de la comisión. Las modificaciones presentadas a la comisión y negadas por esta, serán relacionadas por el ponente en pliego separado. El ponente anexará al informe las razones que de su voto disidente hicieren constar por escrito los miembros de la comisión.

Si un proyecto de ley hubiere sido negado en primer debate por la comisión, podrá ser reconsiderado por la respectiva cámara en pleno a solicitud de su autor, de un miembro de la comisión o del Gobierno. Si la decisión de la comisión que lo negó fuese improbadamente por mayoría absoluta de votos de la cámara correspondiente, el proyecto pasará a otra comisión permanente para que decida sobre el en primer debate.

3.3 Segundo debate

Llegado el proyecto a la respectiva cámara y leído el informe de la comisión, se discutirá la proposición para que se abra el segundo debate. Al discutirse la proposición, el ponente de la comisión explicará el alcance y fines del proyecto. Luego podrán tomar la palabra, en su orden, los ministros, dos oradores designados por el grupo que en la comisión aprobaron el proyecto y dos del grupo que hubieren votado en contra. Luego los miembros de cada cámara que quieran participar en el debate. Si la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o miembro de la cámara respectiva pidiere que se discutan separadamente alguno o algunos artículos.

Aprobado el proyecto en segundo debate por la plenaria de la cámara correspondiente, se envía en el menor tiempo posible por el presidente de ella, al secretario de la otra cámara para que su presidente ordene el mismo tratamiento procedimental de la cámara donde el proyecto tuvo origen.

3.4 Modificaciones al proyecto

En el segundo debate no puede introducirse ninguna modificación al texto de los proyectos y debe decidirse sobre estos aprobándolos o improbándolos. Sin embargo, si durante la discusión se demostrase la conveniencia de introducir modificaciones al proyecto y resolviéndolo así la respectiva cámara por mayoría absoluta, el proyecto volverá al estudio de la comisión que le dio primer debate, con el objeto exclusivo de considerar las modificaciones. Si la comisión se negare a reabrir el debate, el presidente de la cámara respectiva pasará el proyecto a estudio de otra comisión.

Las comisiones podrán pedir por mayoría absoluta de sus miembros que el proyecto regrese a su estudio para introducirle las enmiendas y adiciones que consideren convenientes.

3.5 Publicidad de los debates

El Senado, o la Cámara de Representantes, o las comisiones constitucionales, o las comisiones constitucionales permanentes podrán disponer que por medio de la radiodifusión se dé una mayor publicidad a aquellos debates que, a su respectivo juicio, se consideren de interés nacional. Para dar cumplimiento material a este medio de publicidad se creó en cada una de las cámaras la oficina de difusión y prensa que prepara y suministra boletines informativos sobre las labores del Senado y de

la Cámara a los órganos de publicidad escrita y hablada que operen en el territorio nacional.

3.6 Urgencia presidencial

De acuerdo con el artículo 91 de la Carta, "el Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de cualquier proyecto de ley, y en tal caso la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este plazo, la manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto, y si el Presidente insistiese en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva cámara o comisión decida sobre él. Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, esta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para dar primer debate al proyecto".

4 REFORMAS A LA CONSTITUCION

(Actos legislativos)

Según lo dispone el artículo 218 de la Carta, "la Constitución Nacional, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, solo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por esta nuevamente debatido, y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el presidente del Congreso".

El artículo 13 del plebiscito del 1º de diciembre de 1957 dispone que: "en adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución Nacional".

La iniciativa del proyecto de acto legislativo corresponderá al Ejecutivo, quien, a través de su ministro de Gobierno lo presentará con su correspondiente exposición de motivos a la consideración y decisión del Congreso.

4.1 Primera vuelta

Una vez allegado el proyecto de acto legislativo al Congreso en sus sesiones ordinarias, la Cámara o el Senado lo enviará a la comisión primera de la respectiva corporación, para que allí se designe

un ponente que dé la ponencia necesaria para **primer debate**. Por iniciativa propia, la comisión puede modificar, transformar y extender el proyecto, sin limitarse exclusivamente a las proposiciones del Ejecutivo.

Aprobado el proyecto en primer debate, el mismo ponente puede ser designado para que haga un amplio análisis del proyecto y de las modificaciones en él introducidas, o las que se pretenda agregar, por iniciativa de los miembros en sesión plenaria y se proponga y apruebe dar un **segundo debate** al proyecto de acto legislativo. Este proyecto, una vez aprobado por la correspondiente cámara, pasará en el menor tiempo posible a consideración de la otra cámara, para que apruebe o no el proyecto, a través de un **primero y segundo debates**.

4.2 Publicación del proyecto de acto legislativo

Estudiado, modificado y aprobado el proyecto, tanto en la comisión primera del Senado y de la Cámara, en primer debate, como también en las sesiones plenarias tanto del Senado como de la Cámara, en segundo debate, el presidente del Senado de la República enviará a la Presidencia de la República el texto del proyecto de acto legislativo, sus antecedentes y constancias de aprobación, para que el Gobierno, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 218 de la Constitución Nacional, proceda a ordenar la publicación del proyecto de acto legislativo en el Diario Oficial. La finalidad de la publicación del proyecto de acto legislativo, una vez discutido y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias primeras, no es otra que la de darlo a conocer a la opinión pública a fin de que esta se pueda pronunciar, con conocimiento de causa, antes de la segunda vuelta.

4.3 Segunda vuelta

El Congreso de la República, en su siguiente legislatura ordinaria una vez "discutido" en la primera vuelta el proyecto, inicia el estudio en la segunda, en la cual es "debatido" y en donde pueden ser modificados o no, puntos referentes a materias o asuntos tratados en la primera vuelta por la comisión primera de la cámara respectiva. Esta designará un ponente para que explique el texto unificado que se presente, dentro de un término prefijado y, proponga, en consecuencia, que se dé **primer debate**. El mismo ponente puede ser designado para que en la cámara donde se dio primer debate, rinda el informe reglamentario a fin de que la plenaria del Senado o de la Cámara proceda a aprobar la ponencia para **segundo debate**.

Aprobado el proyecto de acto legislativo en la cámara respectiva, se envía a la otra cámara para que sea aprobado o improbadamente por la comisión primera y el pleno, en un primero y segundo debate, respectivamente.

5 SANCION DE LAS LEYES Y DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS

Aprobado un proyecto de ley o de acto legislativo por ambas cámaras, pasará al Gobierno, y si este no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

5.1 Objeciones a los proyectos

"El Presidente de la República dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

"Si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos".

"El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Presidente, volverá a las cámaras a segundo debate. El que fuera objetado solo en parte, será reconsiderado en primer debate, en la comisión respectiva, con el único objeto de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno".

"El Presidente de la República sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara.

Sin embargo, cuando las objeciones se refieren a cualquiera de los proyectos mencionados en los ordinales 2, 3, 4 y 5 del artículo 76, su rechazo en la comisión o cámara respectiva deberá ser aprobado por los dos tercios de los votos de los miembros que componen una y otra".

"Si el Gobierno no cumpliera el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el presidente del Congreso".

"Las objeciones pueden ser por **inconveniencia** o por **inconstitucionalidad**. Si es por inconveniencia, el Presidente sancionará el proyecto cuyas objeciones fueren declaradas infundadas por el Congreso.

Si la objeción fuere por inconstitucionalidad, y las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema de Justicia, para que ella dentro de seis días decida su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley, y el negativo, a archivar el proyecto”.

6 NOCIONES GENERALES

6.1 Constitución Nacional

“Es un conjunto de principios fundamentales que fijan la estructura del Estado y del gobierno, señalan las garantías y derechos ciudadanos, establecen los medios de acción y las competencias de las diferentes ramas del poder e imponen los frenos y contrapesos recíprocos para evitar el desbordamiento de cualquiera de ellas en detrimento de los postulados democráticos que la informan”.

6.2 Acto legislativo

Es una ley de jerarquía superior encaminada a reformar la Constitución Nacional, en virtud de una función especial o extraordinaria del Congreso, cual es la de asumir la de constituyente, de acuerdo con determinados requisitos y procedimientos establecidos en el artículo 218 de la misma Constitución Nacional.

6.3 Ley

“Es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar”.

6.4 Decretos

“Son providencias jurídicas de contenido general”.

6.5 Decretos-leyes o decretos extraordinarios

Son aquellos que dicta el Presidente de la República en uso de facultades precisas y por tiempo determinado, concedidas por el Congreso en virtud de lo establecido en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, que dice: “revestir, *pro tēpore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”. Son de carácter permanente y tienen la misma fuerza jurídica de las leyes. Vencido el plazo para dictarlos no pueden ser modificados o derogados por el Presidente. Son firmados por este y por el ministro o jefe del departamento adminis-

trativo del ramo respectivo. Pueden modificar o derogar las leyes anteriores. Si el asunto corresponde a varios despachos, deben ser firmados por los titulares de ellos. También tienen fuerza de ley los decretos que dicta el Gobierno para poner en vigencia los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, cuando el Senado, al vencimiento del plazo de los tres (3) meses de sesiones señalado en el artículo 80 de la Carta, para decidir sobre tales proyectos y programas, no hubiere tomado ninguna decisión.

6.6 Decretos legislativos “de estado de sitio”

Son los dictados por el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas al **Presidente de la República** por el artículo 121 de la Constitución Nacional en situaciones de guerra exterior o de conmoción interna. Tienen por objeto el restablecimiento del orden público gravemente turbado. Solo deben versar sobre las actividades origen de la perturbación. Pueden suspender las leyes que le sean contrarias, no derogarlas. Cesan en sus efectos al levantarse el estado de sitio. Llevan la firma del **Presidente de la República** y la de todos los ministros.

6.7 Decretos legislativos de “emergencia económica y social”

Son los dictados por el Presidente de la República en virtud de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Nacional, cuando se presente una grave calamidad pública o se perturbe o amenace perturbar el orden económico o social del país. Tienen vigencia permanente. Solo pueden dictarse durante el tiempo de la situación de emergencia y por hechos distintos de los previstos en el artículo 121 de la Constitución Nacional y únicamente para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Deben ir firmados por el Presidente y todos sus ministros. Tienen fuerza de ley. Deben tener relación directa y específica con la situación del estado de emergencia y señalar el término dentro del cual se va a hacer uso de sus facultades. El congreso podrá en todo tiempo modificar, derogar o adicionar las materias específicas de los decretos de emergencia. No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores. Los períodos de emergencia, sumados, no podrán exceder de noventa (90) días al año.

6.8 Decretos especiales

Son los expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades ordinarias y en des-

arrollo de las autorizaciones que le confiere el Congreso en virtud de lo dispuesto en el ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional, que dice: "conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional". Son decretos sin fuerza de ley, es decir, que no puede el Presidente al expedirlos invadir áreas legislativas o jurisdiccionales. En estos decretos está prevista la interpretación que a través de la ley de autorizaciones da el Congreso sobre el particular. Suponen generalmente autorizaciones para celebrar contratos de naturaleza administrativa en donde el Gobierno representa jurídicamente a la Nación.

6.9 Decretos autónomos o reglamentos constitucionales

Son los que dicta el Presidente de la República como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, con fuerza de ley, en virtud de funciones propias que le ha confiado directamente la Constitución Nacional. Son actos independientes de la ley en virtud de los cuales se han trasladado constitucionalmente competencias legislativas al Gobierno, y por lo tanto pueden modificar o derogar leyes anteriores existentes, tales como los expedidos en virtud de lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional, que dice: "ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el banco de emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado"; los relativos a la reglamentación de la educación nacional (artículo 120, numeral 12); conservación y restablecimiento del orden público (artículo 120, numeral 7), normas sobre el derecho de reunión (artículo 46), etc.

6.10 Decretos reglamentarios

Son decretos de carácter general, que dicta el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y como facultad propia que le confiere el ordinal 3 del artículo 120 de la Constitución Nacional, que dice: "ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes". Su extensión es inversamente proporcional al campo regulado por la ley. Los decretos reglamentarios no tienen fuerza de ley. Están limitados por la misma ley que reglamentan, y las demás leyes o normas que participen de ese carác-

ter. En consecuencia, no pueden modificarla sino prever a su regulación y desarrollo mediante el señalamiento de todos los detalles, pormenores y medios necesarios y conducentes para su cumplida ejecución.

6.11 Resoluciones ejecutivas

Son las que dicta el Presidente de la República en asuntos administrativos específicos que la ley le ha conferido, tales como las autorizaciones que se conceden a las entidades de derecho público para celebrar operaciones de crédito, o para la aprobación de ciertos actos de las entidades descentralizadas, como las realizadas por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria —INCORA—, autorizaciones para la adquisición de determinados bienes muebles, etc. Son suscritas conjuntamente por el Presidente y el ministro o jefe de departamento administrativo respectivo.

6.12 Otras resoluciones

Son actos de naturaleza administrativa de carácter general o especial, que tienen por objeto dar cumplimiento a las funciones atribuidas a los ministros o jefes de departamentos administrativos por la ley o por delegación de funciones del Presidente de la República, para la debida ejecución de las leyes correspondientes a sus respectivos ramos. Son suscritas por el ministro o por el jefe de departamento administrativo y su secretario correspondiente. Las resoluciones son igualmente utilizadas por las demás entidades administrativas de orden general, como los establecimientos públicos, superintendencias, etc.

6.13 Acuerdos

Son ciertos actos especiales que en los establecimientos públicos dictan sus órganos directores. Por medio de ellos se adoptan reglamentos y otras normas de carácter general. No deben confundirse con los actos administrativos emanados de los concejos municipales, que también se denominan acuerdos.

6.14 Nombre, número y precedencia de los ministerios

De acuerdo con el artículo 132 de la Constitución Nacional, el número, nomenclatura y precedencia (vocación para reemplazar al Presidente de la República) de los distintos ministerios es determinado por la ley. En la actualidad existen los siguientes ministerios cuya precedencia es: 1) Gobier-

no. 2) Relaciones Exteriores. 3) Justicia. 4) Hacienda y Crédito Público. 5) Defensa Nacional. 6) Agricultura. 7) Trabajo y Seguridad Social. 8) Salud Pública. 9) Desarrollo Económico. 10) Minas y Energía. 11) Educación Nacional. 12) Comunicaciones y 13) Obras Públicas.

7 BIBLIOGRAFIA

1. Ley 7 de 1945 (Normas sobre régimen interno de las cámaras).
2. Ley 123 de 1959 (Se confieren unas autorizaciones al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito externo).

3. Historia de la reforma constitucional de 1968 (Proyecto de acto legislativo).
4. Constitución política de la República de Colombia (Codificación de Eduardo López Villa).
5. Ley 17 de 1970 (Por la cual se dictan normas sobre las comisiones del Congreso).
6. Ley 18 de 1970 (Se amplían unas autorizaciones al Gobierno para celebrar operaciones de crédito externo y se reglamenta la comisión interparlamentaria de crédito público).
7. Ley 4 de 1972 (Por la cual se ordena la publicidad de las sesiones del Congreso).
8. Historia de las leyes (Legislatura de 1961).
9. Ley 3 de 1972 (Se amplían unas autorizaciones al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito externo).
10. Ley 20 de 1975 (Orgánica de la Contraloría General de la República).
11. Código civil (Ortega-Torres).
12. Derecho administrativo (Jaime Vidal Perdomo).

LEYES DEL CONGRESO NACIONAL

Presupuesto Nacional — 1976

LEY 35 DE 1975

(noviembre 26)

sobre Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1976.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

PRIMERA PARTE

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

Artículo 1º Fíjense los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1976, en la cantidad de cincuenta y un mil ochocientos ochenta y seis millones quinientos setenta y siete mil seis pesos (\$ 51.886.577.006) moneda legal, según los pormenores siguientes y descompuesto por numerales así:

INGRESOS CORRIENTES

Ingresos tributarios

Cálculo de los impuestos directos	\$ 20.813.000.000
Cálculo de los impuestos indirectos	28.090.640.000

Ingresos no tributarios

Cálculo de las tasas y multas	1.161.494.100
Cálculo de las rentas contractuales	358.442.906
Cálculo de ingresos corrientes	<u>\$ 50.423.577.006</u>

RECURSOS DE CAPITAL

Recursos del crédito interno	595.000.000
Recursos del crédito externo	868.000.000
Total de recursos de capital	<u>\$ 1.463.000.000</u>
Total de rentas y recursos de capital	<u>\$ 51.886.577.006</u>

INGRESOS CORRIENTES

Ingresos tributarios

1. IMPUESTOS DIRECTOS

CAPITULO I

a) Tributación a la renta

Numeral 1. Impuesto sobre la renta y complementarios	\$ 20.399.000.000
--	-------------------

CAPITULO II

b) Tributación a la propiedad

Numeral 4. Recargos al impuesto predial	41.500.000
Numeral 5. Impuesto sucesoral	372.500.000

2. IMPUESTOS INDIRECTOS

CAPITULO III

a) Impuesto sobre comercio exterior

Numeral 10. Impuesto sobre aduanas y recargos	\$ 8.675.000.000
Numeral 11. Utilidad en la cuenta especial de cambios	3.115.695.000
Numeral 12. Impuesto CIF, 1,5% a las importaciones, Decreto 688 de 1967	464.000.000
Numeral 13. Impuesto sobre tonelaje	6.300.000
Numeral 14. Impuesto sobre importación de cigarrillos	645.000

CAPITULO IV

b) Impuesto sobre producción y consumo

Numeral 20. Impuesto a las ventas	10.820.000.000
Numeral 21. Impuesto a las ventas de los licores de producción nacional	627.000.000
Numeral 22. Impuesto ad-valorem a la gasolina y al ACPM	1.937.800.000
Numeral 23. Impuesto del 10% a la gasolina	234.000.000